

„Her Majesty’s Opposition“: Eine Institution ohne Macht? Rechte der parlamentarischen Opposition in Großbritannien

Gernot Sydow und Hendrik Jooß

1. Erwartungen an die Effektivität von Oppositionsrechten

„Westminster“, der Sitz des britischen Parlaments, steht für ein antagonistisches Modell parlamentarischer Demokratie. In idealtypischer Form beruht es auf einem Zwei-Parteien-System, dessen Herausbildung grundlegend im Wahlsystem angelegt ist. Aus dieser Ausgangssituation resultiert typischerweise auch ein stark antagonistisches parlamentarisches Handeln. Im Vergleich zu einem konsensual ausgerichteten Demokratieverständnis begrenzt es von vornherein die Chancen der Opposition, auf das laufende politische Geschäft Einfluss zu nehmen.

Diese Ausgangssituation muss eine andere Erwartungshaltung an die Effektivität von Oppositionsrechten zur Folge haben: Es kommt für die Opposition ohnehin nicht darauf an, in der laufenden Wahlperiode viel bewirken und mitgestalten zu können. Stattdessen muss sie vor allem die Möglichkeit haben, sich kraftvoll als Wahlalternative darzustellen. Sie braucht daher nicht unbedingt ausgeprägte Möglichkeiten zur konkreten Einflussnahme auf den Inhalt der aktuell beratenen Gesetzesvorhaben, sondern eher Chancen auf öffentliches Gehör.

Es führt daher zu nichts – jedenfalls nicht zu irgendeiner sinnvollen rechtsvergleichenden Erkenntnis –, wenn man schlicht konkrete Oppositionsrechte im Rechtsvergleich nebeneinanderlegt. Das ist die Grundeinsicht jeder funktionalen Rechtsvergleichung. Opposition im parlamentarischen System Großbritanniens ist nicht dasselbe wie Opposition in Deutschland. Opposition hat unterschiedliche Ziele und Funktionen im jeweiligen parlamentarischen System. Die Effektivität von Oppositionsrechten kann daher nur im Hinblick auf die jeweiligen Oppositionsfunktionen gemessen werden und nicht im unmittelbaren Vergleich einzelner, isolierter Rechte.

Mit diesem methodischen Grundverständnis geht der folgende Beitrag der Effektivität von Oppositionsrechten im Rechtsvergleich nach. Für Deutschland hat sich dabei in den letzten Jahren eine bedeutsame Veränderung ergeben: die langfristige Etablierung einer Großen Koalition. Daraus ist eine intensive Debatte entbrannt: Ist in einem Parlament, in dem die Oppositionsfaktionen die erforderlichen Quoren zur Ausübung von Minderheitenrechten nicht mehr erreichen, eine effektive parlamentarische Opposition noch gewährleistet?¹ Diese Frage hatte Anfang 2016 das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die abstrakte Normenkontrolle und das Untersuchungsrecht zu entscheiden und verneinte eine Pflicht zur Schaffung expliziter Oppositionsrechte.² Sollte es im Herbst 2017 zu einer Fortsetzung der Großen Koalition kommen und mit dem Einzug der AfD in den Bundes-

1 Vgl. hierzu exemplarisch *Paulina Starski*, Die „Große Koalition“ als Problem des Verfassungsrechts – Recht auf effektive Opposition vs. Gleichheit der Abgeordneten, in: DÖV, 69. Jg. (2016), H. 18, S. 750 – 761.

2 BVerfG, 2 BvE 4/14 vom 3. Mai 2016, Absatz Nr. (1-139).

tag gleichzeitig eine heterogenere Oppositionslandschaft entstehen, wird die Frage nicht an Relevanz verlieren.

Auch in Bezug auf die parlamentarische Opposition im Vereinigten Königreich findet ein Wandel statt. Nach den Wahlen von 2010 kam es nach langer Zeit erstmals wieder zu einer Koalitionsregierung; zudem steigt die Zahl der im House of Commons vertretenen Parteien stetig.³ Wie ist es in dieser Situation um die Effektivität der Oppositionsrechte im Westminster-Modell, das der Opposition grundsätzlich nur beschränkte Funktionen zuschreibt, bestellt? Der Beitrag verficht die These, dass dieses Modell des Parlamentarismus gerade dann gute Ausgangsbedingungen für eine wirkungsvolle Oppositionsarbeit bietet, wenn deren Effektivität unter anderen Rahmenbedingungen durch eine Fragmentierung des Parteiensystems bedroht wäre.

2. Rolle parlamentarischer Opposition im Rechtsvergleich

Das britische Modell parlamentarischer Demokratie hat viele Regierungssysteme auf der Welt beeinflusst und stellt dennoch in mancher Hinsicht einen Ausnahmefall dar.⁴ Die Mitglieder des House of Commons, des zentralen Legitimationsorgans, werden in den einzelnen Wahlkreisen in relativer Mehrheitswahl gewählt. Ein solches System bezweckt die Bildung einer handlungsfähigen Regierung durch eine der beiden stärksten Parteien, macht also Koalitionsbildungen in der Regel entbehrlich und gewährleistet eine klare Zuordnung der Regierungsverantwortung.⁵ Diesem Ziel wird die getreue Abbildung des Wählerwillens im Parlament untergeordnet. So sind die Konservativen und die Labour Party, gemessen an den tatsächlichen Wählerstimmen, dort in der Regel überrepräsentiert.⁶ Eine Reform des Wahlrechts wurde von der Bevölkerung jedoch 2011 in einem Referendum abgelehnt.⁷

Die Mehrheitspartei formt in diesem Regierungssystem „Her Majesty’s Government“. Sie kann weitgehend schrankenlos regieren, jedenfalls ohne auf parlamentarische Unterstützung durch Dritte angewiesen zu sein.⁸ Die einzige ernstzunehmende Gefahr für die Regierung ist es, durch Abweichler in den Reihen der eigenen Partei die Mehrheit zu verlieren. Wegen der stark ausgeprägten Fraktionsdisziplin sind solche Fälle aber eher selten. Grund ist der großer Anteil der Mitglieder der Mehrheitsfraktion, die Regierungsfunktionen be-

3 Vgl. André Kaiser, Parliamentary Opposition in Westminster Democracies, in: *The Journal of Legislative Studies*, 14. Jg. (2008), H. 1/2, S. 20 – 45, S. 22. So stieg in der Zeit von 1992 bis 2005 die absolute Anzahl der im Parlament vertretenen Parteien von neun auf elf.

4 Vgl. Ludger Helms, Politische Opposition: Theorie und Praxis in westlichen Regierungssystemen, Opladen 2002, S. 70.

5 Vgl. Thomas Krumm / Thomas Noetzel, Das Regierungssystem Großbritanniens, München 2006, S. 169; Roland Sturm, Die britische Westministerdemokratie: Parlament, Regierung und Verfassungswandel, Baden-Baden 2015, S. 65.

6 Vgl. Jürgen Hartmann, Westliche Regierungssysteme: Parlamentarismus, präsidentielles und semi-präsidentielles Regierungssystem, Wiesbaden 2011, S. 61 ff.

7 Vgl. hierzu ausführlich Paul Whiteley / Harold D. Clarke / David Sanders / Marianne C. Stewart, Britain says No: Voting in the AV Ballot Referendum, in: *Parliamentary Affairs*, 65. Jg. (2012), H. 2, S. 301 – 322.

8 Vgl. Herbert Döring, Das klassische Modell in Großbritannien. Ein Sonderfall, in: Walter Euchner (Hrsg.), Politische Opposition in Deutschland und im internationalen Vergleich, Göttingen 1993, S. 21 – 38, S. 21.

kleiden, und der traditionell starke Einfluss der Whips, die für ein einheitliches Abstimmungsverhalten sorgen.⁹

Die zweite Partei formt „Her Majesty's Opposition“.¹⁰ Deren Hauptfunktion besteht darin, sich in diesem Zwei-Parteien-System in inhaltlicher und personeller Hinsicht als Alternativregierung ins Spiel zu bringen.¹¹ Sie ist eine feste Institution im Parlament, eine Regierung im Wartestand.¹² Deren potentielle personelle Zusammensetzung ist über die Figur des Schattenkabinetts stets – und nicht wie in Deutschland nur zu Wahlkampfzeiten – im Einzelnen bekannt. Dadurch soll dem Wähler eine alternative und ohne zeitliche Verzögerung handlungsfähige Regierungsoption vor Augen geführt werden.¹³ Verändert sich der Ressortzuschnitt der Kabinettsminister, wird diese Änderung spiegelbildlich auch im Schattenkabinett vollzogen.¹⁴

Ein derartiges Verständnis von Opposition sieht keine Mitgestaltungsmöglichkeiten oder Vetorechte im Gesetzgebungsverfahren vor, sondern verweist diese auf die Kontrolle der uneingeschränkten Macht der Regierung und vor allem auf die Option eines Machtwechsels.¹⁵ Letzteren haben die Akteure stets vor Augen, und dementsprechend stark ausgeprägt ist der Dualismus zwischen Regierung und Opposition.¹⁶ So wird bereits auf institutioneller Ebene eine Kooperation zwischen Regierung und Opposition erschwert. Ausdruck findet dieser Antagonismus auch in der Sitzordnung im Unterhaus, wo sich die Minister und die Schattenminister direkt gegenüber sitzen.¹⁷

Um ihrer Funktion gerecht zu werden, muss die Opposition die Möglichkeit haben, öffentlichkeitswirksam alternative Politikvorschläge zu formulieren und das Mehrheitshandeln zu kritisieren.¹⁸ Es geht darum, sich im parlamentarischen Verfahren Gehör zu verschaffen und die Regierung bloßzustellen, nicht so sehr darum, bestimmte Gesetzesvorhaben zu verhindern oder tatsächlich inhaltliche Änderungen durchzusetzen.¹⁹ Da ein Regierungswechsel in aller Regel ohnehin nur durch andere Wahlergebnisse und nicht etwa durch eine andere Koalitionsbildung in der laufenden Wahlperiode denkbar ist, spielt ein Recht der Opposition, die Regierung ohne Neuwahl durch ein konstruktives Misstrauensvotum abzulösen, keine größere Rolle.²⁰ Welche Möglichkeiten die Opposition hat,

9 Vgl. *Ludger Helms*, a.a.O. (Fn. 4), S. 89.

10 Vgl. *Thomas Krumm / Thomas Noetzel*, a.a.O. (Fn. 5), S. 169.

11 Vgl. *Nevil Johnson*, Opposition als Staatseinrichtung und Alternativregierung: Das britische Modell, in: *Heinrich Oberreuter* (Hrsg.), *Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich*, Hamburg 1975, S. 25 – 51, S. 28.

12 Vgl. *Thomas Krumm / Thomas Noetzel*, a.a.O. (Fn. 5), S. 193; *Nevil Johnson*, a.a.O. (Fn. 11), S. 25 spricht von einer „Staatseinrichtung“.

13 Vgl. *Bernd Becker*, *Politik in Großbritannien*, Paderborn 2002, S. 121.

14 Vgl. *Ludger Helms*, a.a.O. (Fn. 4), S. 72.

15 Vgl. ebenda, S. 71 mit dem Hinweis, dass ein Mitregieren der Opposition im 19. Jahrhundert durchaus üblich war; *Herbert Döring*, a.a.O. (Fn. 8), S. 28.

16 Vgl. *Thomas Krumm / Thomas Noetzel*, a.a.O. (Fn. 5), S. 20.

17 Vgl. *Robert Blackburn / Andrew Kennon / Sir Michael Wheeler-Booth*, *Griffith & Ryle on Parliament: Functions, Practice and Procedures*, London 2003, Rn. 5-003; für eine detaillierte Darstellung der Sitzordnung siehe ebenda, Rn. 5-004.

18 Vgl. *André Kaiser*, a.a.O. (Fn. 3), S. 21.

19 Vgl. *Nevil Johnson*, a.a.O. (Fn. 11), S. 32; *Stefan Schieren*, *Großbritannien*, Schwalbach am Taunus 2011, S. 55; *J.A.G. Griffith*, *Parliamentary Scrutiny of Government Bills*, London 1974, S. 38.

20 Zum erst jüngst kodifizierten Recht auf ein Misstrauensvotum siehe unten 5.1.

um Neuwahlen zu erzwingen, wie viel Redezeit ihr gegenüber der Regierung zur Verfügung steht, der Einfluss auf die Bestimmung der Tagesordnung und der Umfang von Fragerechten sind demgegenüber entscheidend für die Effektivität von Oppositionsrechten.

Das Verständnis von Opposition im Deutschen Bundestag ist grundlegend verschieden. Während im britischen Regierungssystem der Opposition bestimmte Sonderrechte zugebilligt werden²¹, kennt das Grundgesetz keine spezifischen Oppositiions(fraktions)rechte, sondern nur einen allgemeinen Grundsatz effektiver Opposition.²² Im Gegenteil: Das Bundesverfassungsgericht sähe in der Einführung solcher Rechte sogar einen Verstoß gegen die Gleichheit der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG.²³ In Deutschland ist Opposition – zumindest auf Bundesebene²⁴ – „nicht als verfassungsrechtliche Institution, sondern als Funktion ausgestaltet“²⁵. Es bestehen Minderheitenrechte, die als solche von jedem Abgeordneten (beziehungsweise jeder Fraktion), sei er Angehöriger einer Regierungs- oder Oppositiionsfraktion, ausgeübt werden können.²⁶ Natürlich werden diese vor allem von der Opposition für ihre Zwecke in Anspruch genommen. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass diese Minderheitenrechte der Opposition neben der Kontrolle der Regierung auch eine nicht unerhebliche Mitgestaltung der Politik ermöglichen, etwa durch ein uneingeschränktes Initiativrecht, die Arbeit in den Ausschüssen oder das Erfordernis von qualifizierten Mehrheiten.²⁷

Auf den ersten Blick erscheint eine Opposition ohne Mitgestaltungsmöglichkeiten schwach. Doch ihre Verankerung als Institution lässt vermuten, dass sie bei der reinen Regierungskritik viel wirkungsvoller auftreten kann, als man es aus deutscher Perspektive vermuten würde. Ob dem so ist, hängt maßgeblich von den Rahmenbedingungen und den Strukturen ab, in denen die Opposition agiert.

3. Rahmenbedingungen des Oppositiionshandelns

3.1. Fragmentierung der britischen Parteienlandschaft

Dem idealtypischen Westminster-Modell entspricht die gegenwärtige politische Situation in Großbritannien nur noch unvollkommen. Wie sich daran zeigt, führt ein relatives Mehrheitswahlrecht nicht zwangsläufig zur Ausbildung eines klaren Zwei-Parteien Systems – wei-

21 Vgl. Tim Bale, If Opposition is an Art, is Ed Miliband an Artist? A Framework for Evaluating Leaders of the Opposition, in: Parliamentary Affairs, 68. Jg. (2015), H. 1, S. 58 – 76, S. 61.

22 Vgl. BVerfG, a.a.O. (Fn. 2), Rn. 85 ff.

23 Vgl. ebenda, Rn. 95 ff.

24 In den Landesverfassungen existieren zum Teil explizite Oppositiionsrechte. Vgl. Art. 16a BayVerf, der Abgeordneten und Fraktionen, die nicht die Staatsregierung unterstützen, Anspruch auf hinreichende Wirkungsmöglichkeiten und ausreichende Ausstattung gewährleistet. Vgl. ausführlich zur Gewährleistung von Oppositiionsrechten in den Landesverfassungen Albert Ingold, Das Recht der Oppositionen, Tübingen 2015, S. 170 ff.

25 Albert Ingold, Oppositiionsrechte stärken?, in: ZRP, 49. Jg. (2016), H. 5, S. 143 – 145, S. 144.

26 Vgl. BVerfG, a.a.O. (Fn. 2), Rn. 93.

27 Vgl. Ludger Helms, a.a.O. (Fn. 4), S. 45 ff.

tere Faktoren spielen eine Rolle.²⁸ Zwar verhindert es nach wie vor das Erstarken einer dritten landesweiten Partei, als die bei einem anderen Wahlrecht vor allem die Liberaldemokraten in Betracht kommen könnten.²⁹ Im Vereinigten Königreich bewirkt indes die starke regionale Fragmentierung der politischen Landschaft, dass je nach Region andere Parteien dominieren. In Schottland etwa war die Konservative Partei im Gegensatz zu den meisten Regionen lange Zeit nahezu bedeutungslos. Die Labour Party ist dort regelmäßig in der Rolle der zweiten, kleineren Partei neben der dominierenden Scottish National Party.³⁰ Erst bei den letzten Wahlen im Jahr 2017 konnten die Konservativen zum ersten Mal seit 1992 diese Position einnehmen und Labour in Schottland auf den dritten Platz verweisen.

Als Folge sind seit mehreren Wahlperioden bis zu einem Dutzend Parteien im House of Commons vertreten. Das erhöht einerseits die Wahrscheinlichkeit von Koalitionsregierungen. Andererseits vermehrt sich die Zahl der Oppositionsparteien. Darunter sind regionale Splitterparteien, deren parlamentarischer Einfluss sehr begrenzt ist.³¹ Die überragende regionale Stärke der Scottish National Party bewirkt aber, dass sie auch auf nationaler Ebene von Gewicht ist und der Labour Party die Rolle der führenden Oppositionspartei mittlerweile streitig macht.

Außerdem bewirkt diese Entwicklung, dass Parteien, die sich programmatisch durchaus nahestehen, sich in scharfer Konkurrenz zueinander sehen und deshalb als Oppositionsfaktionen nicht kooperieren. Das lässt sich wiederum gut an der Scottish National Party demonstrieren: In London steht sie zwar in Opposition zur konservativ geführten Regierung. In Schottland aber ist die Labour Party nach wie vor ein ernstzunehmender Konkurrent, woraufhin ein gemeinsames parlamentarisches Handeln dieser aktuell größten Oppositionsparteien im House of Commons trotz programmatischer Nähe nicht zustande kommt. Eine parlamentarische Kooperation mit den Liberaldemokraten war für die Hauptoppositionspartei – sei es Labour, seien es die Konservativen – ohnehin politisch nie opportun, weil keine der großen Parteien irgendein Interesse daran hat, die Liberaldemokraten als mögliche dritte Partei zu stärken.³² Oppositionsparteien stehen in Großbritannien daher meist mindestens ebenso sehr in Konkurrenz zueinander wie zur Regierung. Ein Lagerwahlkampf von sich nahestehenden Parteien ist undenkbar. Daher gibt es auch kein gemeinsames Handeln verschiedener Oppositionsfaktionen, die sich als künftige Partner einer Regierungskoalition sehen würden.

28 Vgl. allgemein zum Verhältnis von Wahlsystem und Parteiensystem Dieter Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme, Stuttgart 2014; siehe auch Ludger Helms, Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives, in: The Journal of Legislative Studies, 14. Jg. (2008), H. 1/2, S. 6 – 19, S. 10 f.

29 Vgl. Roland Sturm, Reform von Wahlsystem, Parlament und Kommunalverfassungen: Die Agenda der konservativ-liberaldemokratischen Koalition in Großbritannien, in: ZParl, 41. Jg. (2010), H. 4, S. 739 – 749, S. 741; Robert Blackburn, The 2010 General Election Outcome and Formation of the Conservative-Liberal Democrat Coalition Government, in: Public Law, 55. Jg. (2011), H. 1, S. 30 – 55, S. 31. Die Liberaldemokraten erhielten bei der Unterhauswahl 2010 23 Prozent der Stimmen, jedoch nur 8,8 Prozent der Sitze. Noch deutlicher wird das Missverhältnis, wenn man sich vor Augen hält, dass die Labour Party bei 29 Prozent der Stimmen 258 Sitze erhielt und die Liberaldemokraten nur 57.

30 Vgl. James Mitchell, Sea Change in Scotland, in: Parliamentary Affairs, 68. Jg. (2015), Ergänzungsheft 1, S. 88 – 100, S. 89.

31 Vgl. André Kaiser, a.a.O. (Fn. 3), S. 22, S. 29.

32 Vgl. ebenda, S. 29 ff.

3.2. Verfassungsrechtliche Absicherung von Oppositionsrechten

Die Absicherung von Oppositionsrechten in Großbritannien ist schwach: Das parlamentarische Verfahren ist nicht durch eine Verfassung normiert, die Mindestinhalte von Oppositionsrechten der Disposition der parlamentarischen Mehrheit entziehen würde. Es beruht im Wesentlichen auf „standing orders“³³ des Parlaments selbst – vergleichbar mit der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages –, die die jeweilige parlamentarische Mehrheit prinzipiell ohne weiteres zu ihren Gunsten ändern könnte.³⁴ Weitere Verfahrensregeln ergeben sich schlicht aus der ständigen Übung in einer Kammer, so unter anderem auch die grundlegenden Regelungen zum Ablauf von Debatten. Weitere Quellen für das parlamentarische Procedere sind die Entscheidungen des „Speaker of the House of Commons“, die Präzedenzwirkung für künftige Verfahren haben, und zum Teil auch Parlamentsgesetze.³⁵ Insgesamt ergibt sich also ein sehr unübersichtliches Bild.

Im Parlamentsalltag richtet sich das parlamentarische Verfahren daher nach *Thomas Erskine Mays* Abhandlung über „the law, privileges, proceedings and usage of Parliament“, in der alle bekannten Verfahrensregeln und Präzedenzfälle zusammengefasst werden.³⁶ Dieses Werk, 1844 erstmals erschienen, wird bis heute regelmäßig neu aufgelegt³⁷, und zwar jeweils durch *Mays* Amtsnachfolger als Clerk des House of Commons, was ansatzweise der Funktion eines Bundestagsdirektors entspricht. Er berät den Speaker und die Abgeordneten zu Fragen des parlamentarischen Procederes.³⁸ Seine Abhandlung hat damit ihren Status als das zentrale, autoritative Referenzwerk über das parlamentarische Verfahren und zugleich praktische Anleitung für die Parlamentarier bewahrt.³⁹ Es heißt auch bis heute schlicht „Erskine May“ oder noch kürzer „May“.

Das hierdurch determinierte parlamentarische Gesetzgebungsverfahren unterliegt in Großbritannien keiner Gerichtskontrolle: Die Doktrin der Parlamentssouveränität beschränkt die Gerichte darauf, die parlamentsbeschlossenen Gesetze anzuwenden und in der Rechtspraxis durchzusetzen, und verweigert ihnen zugleich jegliche Prüfungskompetenz in Bezug auf das parlamentarische Verfahren.⁴⁰ Es ist daher schon ein Novum, dass der High

33 Die standing orders des House of Commons, die im Folgenden zitiert werden, sind in der aktuellen Fassung online abrufbar: <https://www.parliament.uk/business/publications/commons/standing-orders-public/> (Abruf am 28. Juli 2017).

34 Vgl. *David Howarth*, The House of Commons Backbench Business Committee, in: Public Law, 55. Jg. (2011), H. 3, S. 490 – 498, S. 490 f.

35 Vgl. ausführlich zu den einzelnen Rechtsquellen *Robert Blackburn / Andrew Kennon / Sir Michael Wheeler-Booth*, a.a.O. (Fn. 17), Rn. 6-009 ff.

36 Vgl. ebenda, Rn. 6-007.

37 *Sir Malcom Jack / Mark Hutton / Douglas Millar / Simon Patrick / Christopher Johnson / Alan Sandall*, Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, London 2011.

38 Vgl. *David Menhennet*, Die Verwaltung des britischen Unterhauses und die Abgeordneten, in: ZParl, 3. Jg. (1972), H. 1, S. 55 – 61, S. 56.

39 Vgl. *Gavin Drewry*, Publication Review: Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, in: Public Law, 42. Jg. (1998), H. 3, S. 541 – 542, S. 541.

40 Vgl. *Philip Norton*, Playing By The Rules: The Constraining Hand of Parliamentary Procedure, in: The Journal of Legislative Studies, 7. Jg. (2001), H. 3, S. 13 – 33, S. 14 f.; ausführlich zur Parlamentssouveränität vgl. *Gernot Sydow*, Parlamentssouveränität und Rule of Law, Tübingen 2005, S. 7 ff.

Court Anfang November 2016 und im Januar 2017, dessen Entscheidung bestätigend, der Supreme Court überhaupt über Kompetenzen des Parlaments geurteilt hat, nämlich in Bezug auf das innerstaatliche Brexit-Verfahren.⁴¹ Aber bei diesem Verfahren ging es um die Kompetenzen des Parlaments als Ganzes im Verhältnis zur Regierung, nicht um das parlamentarische Binnenrecht, das parlamentarische Verfahren oder Oppositionsrechte.

3.3. Perzeption des Parlaments als Instrument, durch das die Regierung Gesetze erlässt

Über weite Strecken des 20. Jahrhunderts ist das britische Parlament tendenziell nur als diejenige Institution wahrgenommen worden, durch die die Regierung Gesetze erlässt. Das parlamentarische Verfahren und die Kontrollfunktion des Parlaments waren dementsprechend von geringem wissenschaftlichen Interesse.⁴² Vor diesem Hintergrund erklärt es sich wohl auch, dass, während im Bereich der Regierungsarbeit ein hohes Maß an Transparenz herrscht, die aktuelle Ausgabe des Erskine May nur käuflich erworben werden kann und nicht frei über die Internetseite des Parlaments zugänglich ist. Entsprechende Anträge auf Informationszugang werden regelmäßig abgelehnt.⁴³ Erst in den sechziger Jahren, durch die Arbeit der Study of Parliament Group (SPG), einer Gruppe aus 15 Politikwissenschaftlern, unter ihnen *Michael Ryle*, der zu dieser Zeit Senior Clerk des House of Commons war, und *J.A.G. Griffith*, dem einzigen Rechtswissenschaftler, wurde das parlamentarische Verfahren zum Gegenstand vertiefter Forschung gemacht. Die SPG befasste sich zum ersten Mal ausführlich mit dessen Wirkungsweisen und identifizierte einen erheblichen Reformbedarf, insbesondere in Bezug auf die Ausschussarbeit des Parlaments. Dabei sollte die Zusammenarbeit von Wissenschaftlern und Clerks ein besseres Verständnis der Materie ermöglichen.⁴⁴ 1989 erschien die Erstausgabe des Werkes „Parliament: Functions, Practice and Procedures“ von *J.A.G. Griffith* und *Michael Ryle*, das einen Wendepunkt in der wissenschaftlichen Herangehensweise markierte. Zwar existierte mit Erskine May bereits ein umfassendes Werk zum parlamentarischen Verfahren, das sich aber im Wesentlichen auf eine beschreibende Darstellung beschränkte. *Griffith* und *Ryle* hingegen analysierten und bewerteten das Verfahren unter Rückgriff auf statistische Erhebungen und Erfahrungswerte aus dem Parlament.⁴⁵ Sie forderten, das Parlament nicht als „governing body“, sondern als „debating forum“ zu sehen.⁴⁶ Die zweite und bisher letzte Ausgabe erschien 2002 unter neuer Herausgeberschaft.⁴⁷

⁴¹ Vgl. hierzu *Bartholomäus Regenhardt*, Wer entscheidet über den Brexit?, in: NJW-Aktuell, 69. Jg. (2016), H. 48, S. 17.

⁴² Vgl. *Phillip Norton*, a.a.O. (Fn. 40), S. 15.

⁴³ Vgl. exemplarisch die Ablehnung eines Antrags auf Informationszugang: Information Commissioner's Office, Freedom of Information Act 2000 (FOIA), Desicion Notice 24. February 2014, https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/decision-notices/2014/958298/fs_50518390.pdf (Abruf am 22. Juli 2017).

⁴⁴ Vgl. *John McEldowney*, J.A.G. Griffith: Parliament and Legislation, in: Public Law, 58. Jg. (2014), H. 1, S. 85 – 99, S. 86 ff.

⁴⁵ Vgl. ebenda, S. 93.

⁴⁶ Vgl. *Grégoire Webber*, Parliament and the Management of Conflict, in: Public Law, 58. Jg. (2014), H. 1, S. 100 – 111, S. 103.

⁴⁷ *Robert Blackburn / Andrew Kennon / Sir Michael Wheeler-Booth*, a.a.O. (Fn. 17).

Trotz dieser veränderten Perspektive hat die Regierung auch heute noch einen weitreichenden Zugriff auf die Parlamentszeit. Dem liegt ein genuin demokratischer Gedanke zu Grunde: Die Regierung wird zwar nicht vom Parlament gewählt, sondern von der Queen ernannt, jedoch muss sie, soweit sie sich nicht auf Prärogativrechte stützen kann, durch das unmittelbar demokratisch gewählte Parlament handeln. Für die Regierung ist das Parlament also immer noch primär ein Mittel zur Legitimation ihrer Politik und kein Ort, an dem tatsächlich Entscheidungen getroffen werden.⁴⁸

So steht das britische Unterhaus – entsprechend der in Deutschland verbreiteten Differenzierung zwischen Arbeits- und Redeparlament⁴⁹ – für ein Paradebeispiel eines Redeparlaments.⁵⁰ Im Gegensatz zu einem Arbeitsparlament kommt ihm eine weitaus geringere Gestaltungsmacht zu. Die parlamentarische Arbeit besteht im Wesentlichen in der öffentlichkeitswirksamen Diskussion von Gesetzesvorhaben der Regierung und nicht so sehr darin, auf diese inhaltlich einzuwirken.⁵¹ Unter derartigen Rahmenbedingungen ist die Opposition maßgeblich auf gute Rhetoriker in den eigenen Reihen und eine entsprechende mediale Darstellung ihrer Regierungskritik angewiesen.⁵² Zudem erleichtern sie es der Opposition, sich als Alternativregierung ins Spiel zu bringen. Während in Arbeitsparlamenten der Schwerpunkt auf der nicht-öffentlichen Ausschussarbeit liegt und daher der Einfluss durch die jeweiligen Fraktionen auf den Gesetzesinhalt nach außen nicht klar sichtbar wird, ermöglicht die Konzentration auf die Plenardebate eine sichtbare Abgrenzung zur Regierung.⁵³ Insgesamt wirkt der Charakter als Redeparlament einer fraktionsübergreifenden Zusammenarbeit entgegen und fördert die Polarisierung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition.⁵⁴ Auch die Mehrheit der politikwissenschaftlichen Literatur in Großbritannien zeichnet ein schwaches Bild des House of Commons.⁵⁵ Diese Bewertung wird vor allem aus der geringen Zahl an Abstimmungsniederlagen der Regierung abgeleitet. Neuere Untersuchungen legen jedoch nahe, dass die isolierte Betrachtung des sichtbaren Einflusses auf den Gesetzesinhalt im parlamentarischen Entscheidungsprozess ein falsches Bild der Gestaltungsmacht des House of Commons zeichnen könnte. Danach sei der parlamentarische Einfluss vor allem informeller Natur.⁵⁶ So berücksichtigt die Regierung, empirischen Untersuchungen zufolge, nicht selten bereits bei der Formulierung von Gesetzentwürfen abweichende Ansichten der Abgeordneten, um Kontroversen in der späteren Parlamentsdebatte zu vermeiden.⁵⁷

48 Vgl. *Merten Haring*, Verfassungswandel in Großbritannien unter Labour – veränderte Handlungsspielräume des Parlaments, in: *ZParl*, 40. Jg. (2009), H. 4, S. 808 – 823, S. 817.

49 Vgl. zu dieser Typologie grundlegend *Winfried Steffani*, Parlamentarische und präsidentielle Demokratie, Opladen 1979, S. 95 ff.

50 Vgl. *Jürgen Hartmann*, a.a.O. (Fn. 6), S. 64.

51 Vgl. *Werner J. Patzelt*, Der Bundestag, in: *Oscar W. Gabriel / Everhard Holtmann*, Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, München 2005, S. 159 – 232, S. 223.

52 Vgl. *Winfried Steffani*, a.a.O. (Fn. 49), S. 96.

53 Vgl. *Adrian Schieber*, Oppositionelle Regierungskontrolle: Parlamentarische Regierungskontrolle durch Kleine und Große Anfragen, Hamburg 2016, S. 17 f.

54 Vgl. *Thomas Krumm / Thomas Noetzel*, a.a.O. (Fn. 5), S. 195.

55 Vgl. für eine Zusammenfassung *Meg Russell / Philip Cowley*, The Policy Power of the Westminster Parliament: The “Parliamentary State” and the Empirical Evidence, in: *Governance*, 29. Jg. (2016), H. 1, S. 121 – 137, S. 122.

56 Vgl. ebenda, S. 123.

57 Vgl. ebenda, S. 126.

Wenn aber das offizielle parlamentarische Verfahren dadurch in eine dienende Rolle für die Regierungspolitik gerät, ist es fraglich, ob die parlamentarische Opposition jenseits der Alternativfunktion überhaupt eine Aufgabe hat.

3.4. Keine Gestaltungsmöglichkeiten über Paketlösungen und qualifizierte Mehrheitsfordernisse

Im Gegensatz zu Großbritannien prägt auch heute noch der Wunsch nach Kooperation zwischen Regierungsmehrheit und Opposition die Politische Kultur in Deutschland.⁵⁸ Zudem verhindern die rechtlichen Rahmenbedingungen rein konfrontative Strategien: Das Erfordernis einer Bundesratszustimmung für zahlreiche Bundesgesetze zwingt die Regierung nicht selten zur Zusammenarbeit mit der Opposition, weil die Regierungsmehrheit im Bund nur noch höchst selten über eine eigene Bundesratsmehrheit verfügt.⁵⁹ Umgekehrt können sich auch oppositionsgeführte Mehrheiten im Bundesrat ihrer Verantwortung nicht vollständig entziehen.⁶⁰ Zudem bedarf die Regierungsmehrheit für bestimmte Entscheidungen einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln, im Regelfall außerhalb von Großen Koalitionen also der Zustimmung einer oder mehrerer Oppositionsfaktionen. Das betrifft die Verfassungsrichterwahl durch den Bundestag ebenso wie jede Verfassungsänderung.

All diese Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Opposition sowie die dadurch zusätzlich eröffneten Möglichkeiten von Tauschgeschäften und Paketlösungen fallen im britischen parlamentarischen System aus. Es gibt praktisch keine parlamentarischen Entscheidungen, die einer qualifizierten Mehrheit bedürfen, und es gibt keine Zustimmungserfordernisse der Regionalparlamente oder einer Länderkammer.⁶¹ Selbst Gesetze, die materiell verfassungsändernden Charakter haben, können durch die Regierungsmehrheit im Wege des normalen Gesetzgebungsverfahrens beschlossen werden, bedürfen also keiner Abstimmung mit der Opposition.⁶² Das Westminster-Modell parlamentarischer Demokratie ist in dieser Hinsicht konsequent realisiert: Die Opposition kann opponieren, aber nicht mitgestalten.

⁵⁸ Vgl. Wolfgang Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2015, S. 220.

⁵⁹ Vgl. Ludger Helms, a.a.O. (Fn. 28), S. 12, der mächtigen Zweiten Kammern, wie in Deutschland oder Australien, eine zentrale Rolle für die parlamentarische Opposition, vor allem in Zeiten unterschiedlicher Machtverhältnisse, zuschreibt; Ronald Holzhacker, The Power of Opposition Parliamentary Party Groups in European Scrutiny, in: The Journal of Legislative Studies, 11. Jg. (2005), H. 3/4, S. 428 – 445, S. 433, S. 440.

⁶⁰ Vgl. Wolfgang Rudzio, a.a.O. (Fn. 58), S. 219.

⁶¹ Vgl. André Kaiser, a.a.O. (Fn. 3), S. 34.

⁶² Vgl. Ludger Helms, Der parlamentarische Gesetzgebungsprozess in Großbritannien: Ein Vergleich mit den Verfahrensregeln im Deutschen Bundestag und Bundesrat, in: Der Staat, 40. Jg. (2001), H. 3, S. 405 – 419, S. 419.

4. Organisations- und Wirkungsstrukturen der parlamentarischen Opposition in Großbritannien

4.1. Gestufte Oppositionsrechte: the Opposition vs. opposition

Eine Besonderheit des Westminster-Modells ist die Unterscheidung von unterschiedlichen Oppositionstypen. Der Terminus Opposition findet sich in britischen Publikationen sowohl in Groß- als auch in Kleinschreibung: kleingeschrieben ohne Artikel als „opposition“, großgeschrieben mit Artikel als „the Opposition“, als „the official Opposition“ oder als „Her Majesty's Loyal Opposition“. Das kleingeschriebene „opposition“ entspricht in etwa dem deutschen Begriff der parlamentarischen Opposition, zu der alle Fraktionen rechnen, die nicht Regierungsfraktionen sind. Die offizielle Opposition in Großschreibung – „Her Majesty's Opposition“ – ist eine Besonderheit des britischen parlamentarischen Systems und anderer Parlamente, die dem Westminster-Modell folgen. Es handelt sich dabei um die größte Partei ohne Regierungsbeteiligung.⁶³

Diese Unterscheidung ist für das Verständnis der Opposition in Großbritannien wesentlich und wird auch symbolisch herausgestellt: Die Parlamentshomepage listet unter der Überschrift „Government & Opposition“ zunächst „Her Majesty's Government“, also eine Liste der Kabinettsmitglieder auf, dann „Her Majesty's Official Opposition“, eine Liste des Schattenkabinetts, derzeit Labour-Abgeordnete. Es folgen „other Opposition Parliamentary Teams“, wobei derzeit nur die Scottish National Party eine komplette Abgeordnetenliste mit Zuständigkeiten hat, die den Regierungsfunktionen entsprechen. Sie werden auf der Parlamentshomepage aber nicht als Schattenminister für das jeweilige Ministerium, sondern als bloße Sprecher für den jeweiligen Politikbereich geführt.⁶⁴

Aus dieser Differenzierung folgen unterschiedliche Rechte. Es gibt eine offizielle Opposition mit Vorrechten und weitere Oppositionsparteien. Die Differenzierung ist aber auch als politische Aussage nicht ganz unbedeutend, denn das Parlament als Ganzes erkennt so den Anspruch einer einzelnen Oppositionspartei, aktuell der Labour Party, an, die nächste Regierung zu stellen. Wie kommt das Parlament als Ganzes dazu, diesen Anspruch einer Oppositionspartei zuzugestehen, ihn aber anderen Oppositionsparteien abzusprechen?

4.2. Bestimmung der Official Opposition

Im idealtypischen Modell der Westminster-Demokratie mit nur zwei großen Parlamentsfraktionen und daneben allenfalls Splittergruppierungen mag diese Frage einfach zu beantworten sein: Die Rolle der offiziellen Opposition fällt der zweitstärksten Parlamentsfraktion zu, der Regierung im Wartestand.⁶⁵ Durch die Parteienfragmentierung in Großbritannien ist die Bestimmung der offiziellen Opposition indes schwieriger geworden.⁶⁶ Als der La-

63 Vgl. Philip Norton, Making Sense of Opposition, in: The Journal of Legislative Studies, 14. Jg. (2008), H. 1/2, S. 236 – 250, S. 237 f.

64 Vgl. UK Parliament, Government & Opposition, <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/government-and-opposition1/> (Abruf am 22. Juli 2017).

65 Vgl. Sir Malcom Jack / Mark Hutton / Douglas Millar / Simon Patrick / Christopher Johnson / Alan Sandall, a.a.O. (Fn. 37), S. 49.

66 Vgl. André Kaiser, a.a.O. (Fn. 3), S. 24.

bour-Führer *Jeremy Corbyn* Anfang 2016 die Unterstützung von immer mehr Parlamentsabgeordneten seiner Partei verlor, war die Scottish National Party so keck, im Parlament einen Antrag auf Registrierung als offizielle Opposition zu stellen, da sie zwischenzeitlich tatsächlich mehr Abgeordnete stellte, als *Corbyn* noch hinter sich wusste.⁶⁷ Der Antrag war zwar erfolglos, weil die Labour Party sich wieder organisierte und zu Formen der innerparteilichen Zusammenarbeit zurückfand. Aber allein die Antragstellung durch eine Regionalpartei zeigt, dass angesichts der aktuellen Realitäten des Parteiensystems die Legitimationsgrundlagen des Westminster-Modells erodieren: Es liegt nicht mehr unbedingt auf der Hand, dass als offizielle Opposition nur eine Parlamentsfraktion in Betracht käme.

Allerdings fehlt es bislang an einer Verfassungskonvention (oder gar an geschriebenen Regeln) darüber, wie die offizielle Opposition im Falle mehr oder minder gleichstarker Oppositionsparteien zu bestimmen wäre. Das Problem ist in Kanada häufiger vorgekommen, dessen parlamentarisches System ebenfalls dem Westminster-Modell folgt und dessen parlamentarische Praxis daher Präjudizien für die Entscheidung von Zweifelsfällen bereithält.⁶⁸

Das mag für den Speaker des House of Commons ausreichen, um eine Entscheidung zu treffen. Deren Legitimationsbasis indes ist dünn, denn sobald parlamentarische Vorrrechte nur einer von mehreren ernsthaft in Betracht kommenden Oppositionsparteien eingeräumt werden, liegt ein Verstoß gegen die Chancengleichheit konkurrierender Oppositionsparteien an sich auf der Hand. Offenbar prägt aber das Westminster-Modell nach wie vor so stark, dass dieses Problem in Kauf genommen wird und so die Fiktion eines Parlaments aus einer Regierungs- und mehr oder minder nur einer Oppositionsfraktion aufrechterhalten wird.

4.3. Die Funktion eines offiziellen Oppositionsführers im House of Commons

Seit 1937 wird in Anknüpfung an die Existenz einer offiziellen Opposition auch eine besondere parlamentarische Funktion durch formale Ernennung besetzt: der „Leader of the Official Opposition“. Diese Funktion wird auf Grund einer Verfassungskonvention durch den Speaker des House of Commons verliehen, also nicht durch die Queen selbst, die „Her Majesty's Prime Minister“, aber nicht „Her Majesty's Leader of the Opposition“ ernannt.⁶⁹ Die Rolle des offiziellen Oppositionsführers wird dadurch eindeutig als parlamentarische Funktion ausgeflaggt. Er erhält ein Gehalt auf Ministerniveau sowie einige parlamentarische Sonderrechte, insbesondere ein vorrangiges Rederecht im Plenum. Für die Wirkungsmöglichkeiten des Oppositionsführers hat dies wegen der starken Konzentration der parlamentarischen Arbeit auf die Plenardebatte und das unmittelbare Aufeinandertreffen von Regierungschef und Oppositionsführer erhebliche Bedeutung.

⁶⁷ Vgl. „SNP's Bid to Replace Labour as Commons Opposition Rejected“, in: BBC online vom 29. Juni 2016, <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-36660386> (Abruf am 22. Juli 2017).

⁶⁸ Vgl. die Analyse ausgewählter Fälle in *Nelson Michaud*, Designating the Official Opposition in a Westminster Parliamentary System, in: *The Journal of Legislative Studies*, 6. Jg. (2000), H. 1, S. 69 – 90, S. 75 ff.

⁶⁹ Vgl. hierzu die ausführliche Darstellung bei *Dean E. McHenry*, Formal Recognition of the Leader of the Opposition in Parliaments of the British Commonwealth, in: *Political Science Quarterly*, 69. Jg. (1954), H. 3, S. 438 – 452.

4.4. Wahrnehmung von Oppositionsrechten über das House of Lords

Das House of Lords ist am Gesetzgebungsverfahren beteiligt. Die Kompetenzen sind jedoch im 20. Jahrhundert deutlich beschnitten worden, zunächst durch den Parliaments Act von 1911. Dieser hob das Vetorecht des Oberhauses für Finanzgesetze vollständig auf und wandelte das verbleibende Vetorecht von einem absoluten in ein zweijähriges suspensives Veto um. Der Parliaments Act von 1949 verkürzte dieses dann auf ein Jahr.⁷⁰

Veränderungen in der personellen Besetzung bewirken allerdings in einer gegenläufigen Entwicklung, dass die Partei, die im House of Commons die offizielle Opposition stellt, durchaus auch über das House of Lords wirksam Opposition betreiben kann. Der Übergang zu einer weitgehend ernannten Kammer seit 1999 hat nämlich zur Folge, dass Labour und Konservative im House of Lords mittlerweile in etwa gleich stark sind, wobei es zahlreiche so genannte cross-bencher gibt, die keiner Partei zugehörig sind.⁷¹ Gerade sie verstehen sich als unabhängige Kontrollinstanz der jeweiligen Regierung. Das erhöht die Chance der jeweils aktuellen Oppositionspartei, themenabhängig und einzelfallbezogen im House of Lords eine Mehrheit zu finden und die – reduzierten – Kompetenzen der Kammer tatsächlich gegen die Regierungsmehrheit zu mobilisieren.

Auch wenn sich über das House of Lords nur eine Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens erreichen lässt, ist der Einfluss auf den Inhalt eines Gesetzes dennoch nicht ganz unbedeutend, denn für die Regierung ist Zeit eine knappe Ressource und eine einjährige Verspätung eines Gesetzes wirkt sich in der öffentlichen Darstellung negativ aus. Sie wird daher zumindest immer die Positionen der im House of Lords abweichenden Mehrheit in ihre Überlegungen miteinbeziehen müssen.⁷² Zudem kommt es ja für die Opposition nicht in erster Linie darauf an, Gesetze tatsächlich zu verhindern.

5. Einzelrechte der Opposition im britischen Parlament

5.1. Misstrauensvotum

Wie bereits erwähnt, liegt für die Opposition die einzig ernstzunehmende Perspektive auf Mitgestaltung in einem Machtwechsel. Ein bedeutendes – wenn nicht das zentrale – Oppositionsrecht ist daher das Misstrauensvotum, mit dem das House of Commons seit Anfang des 19. Jahrhunderts die Entlassung der Regierung durch den Monarchen erzwingt.⁷³ Bis zum Erlass des Fixed-term Parliaments Act 2011 beruhte das Verfahren nur auf einer Verfassungskonvention. Die offizielle Opposition, aber auch die Regierung selbst, stellte einen Antrag, der Regierung das Vertrauen zu entziehen. Hatte der Antrag Erfolg, beantragte die Regierung die Auflösung des Parlaments beim Monarchen, und es kam anschließend zu

70 Vgl. *Ludger Helms*, a.a.O. (Fn. 4), S. 80.

71 Vgl. *André Kaiser*, a.a.O. (Fn. 3), S. 34. Zu den Einzelheiten der Reform des House of Lords vgl. *Thomas Krumm / Thomas Noetzel*, a.a.O. (Fn. 5), S. 35 ff.

72 Vgl. *André Kaiser*, a.a.O. (Fn. 3), S. 34.

73 Vgl. *Philip Norton*, The Fixed-term Parliaments Act and Votes of Confidence, in: *Parliamentary Affairs*, 69. Jg. (2016), H. 1, S. 3 – 18, S. 5. Der erste Präzedenzfall, der die Grundlage für die Verfassungskonvention bildete, ereignete sich 1841.

Neuwahlen, oder aber die Regierung trat zurück und machte Platz für eine alternative Regierung.⁷⁴ Dieses Verfahren wurde durch die nun kodifizierte Regelung modifiziert. Danach kommt es jetzt nach einem erfolgreichen Misstrauensantrag nur zu Neuwahlen, wenn innerhalb von 14 Tagen kein gegenteiliger Beschluss ergeht, mit dem der Regierung das Vertrauen wieder ausgesprochen wird.⁷⁵ In dieser Zeit kann also weiterhin eine alternative Regierung gebildet werden, oder die bisherige Regierung schafft es, die Parlamentsmehrheit wieder auf ihre Seite zu ziehen, und bleibt im Amt.⁷⁶ Insgesamt ist für den Erfolg eines solchen Misstrauensvotums die absolute Mehrheit im Parlament erforderlich. Da es aber anders als bei einem konstruktiven Misstrauensvotum nicht erforderlich ist, dass eine solche Mehrheit auch einen neuen Regierungschef mitträgt, stellt es für die Opposition immer eine Möglichkeit dar, mit Abweichlern aus der Regierungspartei Neuwahlen zu erzwingen.⁷⁷ Die Gefahr für die Regierung ist wegen der regelmäßig sehr deutlichen Mehrheitsverhältnisse und der hohen Fraktionsdisziplin allerdings nur von abstrakter Natur.⁷⁸

Die entscheidende Neuerung durch den Fixed-term Parliaments Act 2011 liegt in der Einführung fester Wahlperioden.⁷⁹ Hierdurch ist die Position der Opposition deutlich gestärkt worden. Früher war lediglich anerkannt, dass eine Wahlperiode maximal fünf Jahre dauerte. Den konkreten Wahltermin konnte der Premierminister in Abhängigkeit von den Wiederwahlchancen seiner Partei frei festlegen. So wurde in der Nachkriegszeit regelmäßig früher gewählt. Solche „snap-elections“ waren für die Opposition besonders problematisch, da sie ihr kaum Vorbereitungszeit für den Wahlkampf ließen.⁸⁰ Vorzeitige Neuwahlen sind, ungeachtet der Möglichkeit eines Misstrauensvotums, nur noch möglich, wenn sich zwei Drittel der Abgeordneten dafür aussprechen.⁸¹ Der Fixed-term Parliaments Act 2011 lässt indessen offen, von wem der Misstrauensantrag gestellt werden muss. So könnte es der Regierung weiter möglich sein, die Vertrauensfrage selbst zu stellen und so die neue Regelung zu umgehen.⁸²

5.2. Gesetzesinitiative: Private Members' Bills

Die Opposition kann ihre alternativen Politikvorschläge und Regierungskritik vor allem im Gesetzgebungsverfahren einbringen. Dies ist auf den verschiedenen Ebenen denkbar, notamment durch eine Gesetzesinitiative aus den Reihen der Opposition, im Rahmen der Debatten zu einem Gesetzentwurf und durch die Arbeit in Ausschüssen.⁸³

74 Vgl. mit Darstellung der verschiedenen Varianten des Misstrauensvotums ebenda, S. 5 ff.

75 Vgl. sec. 2 (3) – (5) Fixed-term Parliaments Act 2011.

76 Vgl. *Mark Ryan*, The Fixed-term Parliaments Act 2011, in: *Public Law*, 56. Jg. (2012), H. 2, S. 213 – 221, S. 214.

77 *Ludger Helms*, a.a.O. (Fn. 28), S. 12 sieht daher in der Figur des konstruktiven Misstrauensvotums kein reines Oppositionsrecht.

78 Vgl. *ders.*, a.a.O. (Fn. 4), S. 71.

79 Nach sec. 1 (3) Fixed-term Parliaments Act 2011 finden Neuwahlen nun alle fünf Jahre am ersten Donnerstag im Mai statt.

80 Vgl. *Ludger Helms*, a.a.O. (Fn. 4), S. 81.

81 Vgl. sec. 2 (1) und (2) Fixed-term Parliaments Act 2011.

82 Vgl. zu diesem Problem *Mark Ryan*, a.a.O. (Fn. 76), S. 119 f.

83 Das Gesetzgebungsverfahren folgt einem gestuften Ablauf: Zunächst wird der Gesetzentwurf eingebracht (erste Lesung). In der zweiten Lesung findet eine umfassende Debatte statt, die mit ei-

Es existieren zwei grundlegende Kategorien an Gesetzesinitiativen: „Public Bills“ und „Private Bills“.⁸⁴ Public Bills schaffen allgemeine Gesetze. Je nach Initiator lassen sich Government Bills, bei denen die Initiative von einem Kabinettsmitglied, also der Regierung, ausgeht und die Private Members' Bills, die von einzelnen Abgeordneten initiiert werden, unterscheiden.⁸⁵ Die Private Bills stellen eine Eigenheit des britischen Regierungssystems dar. Im Gegensatz zu den Public Bills sind sie auf Einzelfallgesetze gerichtet, die außerparlamentarischen Körperschaften oder Einzelpersonen Rechte über die allgemeinen Gesetze hinaus gewähren sollen. Sie werden über einzelne Abgeordnete auf Initiative der Begünstigten in das Parlament eingebracht.⁸⁶

Für die Möglichkeiten der Opposition sind die Private Members' Bills von großer Bedeutung. Sie werden umgangssprachlich auch „backbench bills“ genannt, eben weil sie von Hinterbänklern eingebracht werden. Dabei handelt es sich um Abgeordnete, die weder Minister noch Schattenminister sind, also sprichwörtlich auf den hinteren Bänken sitzen. Anders als im Deutschen Bundestag besteht also ein Recht einzelner Abgeordneter, Gesetzesvorlagen einzubringen.⁸⁷ Inhaltlich sind solche Gesetzesinitiativen dahingehend begrenzt, dass sie grundsätzlich nicht die Verwendung öffentlicher Gelder zum Gegenstand haben dürfen.⁸⁸ Erheblich sind außerdem die zeitlichen Begrenzungen. Nur an 13 Freitagen je Sitzungsperiode steht die Behandlung von Private Members' Bills auf der Tagesordnung.⁸⁹ Zudem unterliegen sie besonderen Verfahrensregelungen. Es lassen sich vier verschiedene Möglichkeiten unterscheiden.

(1) Im Falle der „Ballot Bills“ findet am zweiten Donnerstag jeder neuen Sitzungsperiode des Unterhauses eine Auslosung zwischen allen teilnehmenden Abgeordneten⁹⁰ statt. Hierbei sorgen die Whips dafür, dass möglichst viele ihrer Fraktionsmitglieder anwesend sind, um die Chancen von Abgeordneten der anderen Parteien zu verringern. Es werden 20 Namen gezogen. Diese Abgeordneten präsentieren am fünften Mittwoch der Sitzungsperiode ihr Gesetzesvorhaben und bestimmen einen Tag für die zweite Lesung. Die ersten sieben Abgeordneten haben die größten Chancen darauf, dass ihr Gesetzesvorschlag tatsächlich debattiert wird, denn an den ersten sieben Freitagen sind Private Members' Bills

ner Abstimmung endet. Fällt diese zu Gunsten des Entwurfs aus, wird er grundsätzlich in einem der Ausschüsse beraten. Dieser erstattet dem Plenum Bericht, und in einer dritten Lesung erfolgen eine letzte Debatte und eine Schlussabstimmung. Hier können keine inhaltlichen Änderungen mehr vorgenommen werden. Sodann wird der Entwurf an das House of Lords verwiesen, wo er in einem ähnlichen Verfahren beraten wird. Über etwaige Änderungsvorschläge des House of Lords wird im House of Commons noch einmal abgestimmt, bevor der Entwurf durch den Royal Assent der Queen Gesetz wird. Vgl. hierzu ausführlich *Ludger Helms*, a.a.O. (Fn. 62), S. 409 ff.

84 Eine dritte Kategorie bilden die „Hybrid Bills“, eine Mischung der beiden Kategorien.

85 Vgl. *Robert Blackburn / Andrew Kennon / Sir Michael Wheeler-Booth*, a.a.O. (Fn. 17), Rn. 6-122.

86 Siehe hierzu grundlegend *Thomas Krumm*, Private Bills in angelsächsischen Regierungssystemen: Legitimitätsressource oder Unterlaufen der Gewaltenteilung?, in: *ZParl*, 38. Jg. (2007), H. 2, S. 315 – 326.

87 So die herrschende Meinung, die von der Verfassungsmäßigkeit des § 76 Abs. 1 GO-BT ausgeht. Vgl. hingegen *Jens Kersten*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig* (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Loseblattsammlung, München, Stand: Dezember 2016, Art. 76, Rn. 48.

88 Vgl. standing order 48.

89 Vgl. standing order 14 (8).

90 Per Konvention nehmen Regierungsmitglieder und die Mitglieder des Schattenkabinetts nicht an der Auslosung teil.

entsprechend dem Ergebnis der Losung vorrangig zu behandeln.⁹¹ Sie können sich diese Tage als erstes aussuchen und stehen dann an erster Stelle. Die als nächstes gezogenen sieben Abgeordneten stehen jeweils an zweiter, die letzten sechs an dritter Stelle. Die übrigen Abgeordneten, die eine Gesetzesinitiative auf einem anderen Wege einbringen (siehe unten), müssen darauf hoffen, dass diese Anträge nicht die gesamte Zeit in Anspruch nehmen und sie auch noch an die Reihe kommen, denn nur an diesen Tagen hat die zweite Lesung von Private Members' Bills, das heißt eine Debatte, Vorrang.⁹² Die restlichen Freitage sind primär für die weiteren Schritte im Gesetzgebungsverfahren vorgesehen.⁹³

(2) Eine weitere Form sind die „Ten Minute Rule Bills“. Standing Order 23 ermöglicht es den Abgeordneten, jeden Dienstag und Mittwoch einen Antrag auf Genehmigung einer Gesetzesinitiative zu stellen. Im Rahmen dieses Antrags darf der Abgeordnete eine zehnminütige Plenarrede zu seinem Vorschlag halten und seine Argumente vorbringen. Nach einer fakultativen Gegenrede durch einen anderen Abgeordneten votiert das Parlament, ob der Gesetzentwurf weiter beraten werden soll, der in diesem Falle seine erste Lesung im Parlament bereits erfolgreich durchlaufen hat. Jedoch ist wegen der begrenzten Zeit eine erneute Debatte sehr unwahrscheinlich.⁹⁴

(3) Weiter gibt es die Möglichkeit für jeden Abgeordneten, beim Clerk einen Gesetzesvorschlag einzureichen, dessen Titel dann in die Liste der Tagesordnungspunkte aufgenommen wird. Mehr als diese Veröffentlichung ist damit aber in der Regel nicht zu erreichen.

(4) Die letzte Möglichkeit besteht darin, dass ein Abgeordneter des House of Commons ein Gesetz, das bereits das House of Lords durchlaufen hat, einbringt.⁹⁵

Insgesamt haben Private Members' Bills wegen der zeitlichen Begrenzungen wenig Erfolgsaussichten. So wurden in der Parlamentsperiode von 2010 bis 2015 701 Gesetzesinitiativen in dieser Weise eingebracht, von denen nur 32 den „Royal Assent“ erhielten, wobei die Ballot Bills bei weitem am erfolgreichsten waren.⁹⁶ Dennoch erfüllen sie ihren Zweck, indem sie die Aufmerksamkeit auf ein Thema lenken und damit gegebenenfalls das Regierungshandeln mittelbar beeinflussen. Die Liste der erfolgreichen Private Members' Bills zeigt, dass ihre Initiatoren in der Regel nur Mitglieder der Regierungsfraktion sind.⁹⁷

5.3. Debattenzeit im House of Commons zur Beratung von Regierungsentwürfen

Die wesentliche Arbeit der Abgeordneten besteht im Redeparlament House of Commons in der Beratung von Gesetzentwürfen im Plenum. Die für jedes Gesetz erforderliche forma-

⁹¹ Vgl. Sir Malcom Jack / Mark Hutton / Douglas Millar / Simon Patrick / Christopher Johnson / Alan Sandall, a.a.O. (Fn. 37), S. 333.

⁹² Vgl. hierzu ausführlich Robert Blackburn / Andrew Kennon / Sir Michael Wheeler-Booth, a.a.O. (Fn. 17), Rn. 10-044 ff.

⁹³ Vgl. standing order 14 (9).

⁹⁴ Vgl. Robert Blackburn / Andrew Kennon / Sir Michael Wheeler-Booth, a.a.O. (Fn. 17), Rn. 10-053 ff.

⁹⁵ Vgl. ebenda, Rn. 10-056 f.

⁹⁶ Vgl. House of Commons Library, Number of Public Bills Introduced and Gaining Royal Assent Since 1997, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN02283/SN02283.pdf> (Abruf am 22. Juli 2017).

⁹⁷ Vgl. House of Commons Library, Successful Private Members' Bills, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN04568/SN04568.pdf> (Abruf am 22. Juli 2017).

le Legitimation durch das Parlament entsteht nur, wenn die Regierung ihre Entwürfe im Parlament zur Debatte stellt. Nur bei so genannten non-legislative matters ist es Aufgabe der Opposition, diese im Parlament zum Thema zu machen. Vor allem die Beratung von Government Bills in der zweiten Lesung bietet der Opposition die Möglichkeit, die Regierung zu kritisieren und eigene Akzente zu setzen. Die Redezeit wird dabei in der Regel nicht von der Parlamentskammer selbst bestimmt⁹⁸, sondern überwiegend durch die Regierung.⁹⁹ Ihr stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, die Debattenzeit zu verkürzen.¹⁰⁰

Eine Möglichkeit besteht in so genannten „guillotine motions“¹⁰¹, an deren Stelle seit 1997 inzwischen zum Großteil „programme orders“ getreten sind. Dennoch steht diese sehr drastische Maßnahme der Regierung weiterhin als Reserve zur Verfügung.¹⁰² Stellt ein Minister einen entsprechenden Antrag, wird dieser debattiert und danach über ihn abgestimmt. Diese Debatte hat der Speaker dann innerhalb von drei Stunden zu beenden.¹⁰³ In dem Antrag wird ein Datum festgelegt, an dem eine gerade stattfindende Verfahrensstufe (zum Beispiel die Beratung im Ausschuss oder die zweite Lesung) beendet werden muss. In der verbleibenden Zeit darf die Opposition als Ausgleich den Schwerpunkt der weiteren Debatte bestimmen.¹⁰⁴

Eine weitere Möglichkeit, die Debattenzeit zu begrenzen, besteht in den bereits erwähnten programme orders. Hier wird der zeitliche Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens für ein konkretes Gesetz im Vorfeld genau festgelegt. Sie stellen ein wesentlich mildereres Mittel dar, da sie nicht überraschend eingebracht werden können. Der Minister muss seine Absicht bereits vor der zweiten Lesung ankündigen, und eine Verkürzung der Debattenzeit ist erst nach der zweiten Lesung erlaubt.¹⁰⁵ Außerdem steht bei der Abstimmung über die zeitliche Limitierung des Verfahrens nicht nur der Vorschlag des Ministers zur Auswahl, sondern auch spezielle Ausschüsse können Änderungsvorschläge einbringen, über die beraten wird.¹⁰⁶ So ist eine einvernehmlichere Lösung möglich, bei der auch die Interessen der Minderheit im Parlament berücksichtigt werden können.¹⁰⁷

Zudem kann das Parlament generell, das heißt auch außerhalb von Gesetzgebungsverfahren, eine Debatte selbst beenden. Eine solche „closure motion“ wird von einem Ab-

98 Zu den Fällen, in denen standing orders den Speaker dazu anhalten, die Debatte zu beenden, vgl. *Sir Malcom Jack / Mark Hutton / Douglas Millar / Simon Patrick / Christopher Johnson / Alan Sandall*, a.a.O. (Fn. 37), S. 459 ff.

99 Vgl. hierzu *Robert Blackburn / Andrew Kennon / Sir Michael Wheeler-Booth*, a.a.O. (Fn. 17), Rn. 1-007 ff.

100 Vgl. hierzu ausführlich *Sir Malcom Jack / Mark Hutton / Douglas Millar / Simon Patrick / Christopher Johnson / Alan Sandall*, a.a.O. (Fn. 37), S. 459 ff.

101 In den standing orders werden diese als „allocation of time“ bezeichnet.

102 Vgl. hierzu *Robert Blackburn / Andrew Kennon / Sir Michael Wheeler-Booth*, a.a.O. (Fn. 17), Rn. 7-011.

103 Vgl. standing order 83.

104 Vgl. hierzu *Robert Blackburn / Andrew Kennon / Sir Michael Wheeler-Booth*, a.a.O. (Fn. 17), Rn. 7-012 f.

105 Vgl. standing order 83A (1).

106 Vgl. standing order 83A (8) i.V.m. 83C und 83A (11) i.V.m. 83B.

107 Vgl. *Sir Malcom Jack / Mark Hutton / Douglas Millar / Simon Patrick / Christopher Johnson / Alan Sandall*, a.a.O. (Fn. 37), S. 468.

geordneten beantragt und bedarf der Zustimmung des Speakers und 100 Abgeordneter. Der Speaker kann aber einen solchen Antrag insbesondere zum Schutz der parlamentarischen Minderheit ablehnen.¹⁰⁸

5.4. Oppositionsarbeit über Ausschüsse

Ausschüsse wurden im britischen Parlament erst Anfang des 20. Jahrhunderts allgemein anerkannt.¹⁰⁹ Eine Besonderheit des britischen Ausschusssystems ist die Trennung zwischen der Behandlung von Gesetzesvorhaben und der Kontrolle der Exekutive. Dementsprechend existieren zwei grundlegend verschiedene Arten von Ausschüssen.¹¹⁰

Zum einen die „public bill committees“ im House of Commons.¹¹¹ Sie werden entsprechend der Sitzverteilung im Parlament besetzt¹¹² und sind für die Beratung von Gesetzesvorlagen nach der zweiten Lesung zuständig. Das heißt, bevor der Entwurf die Ausschüsse erreicht, hat bereits die zentrale Debatte stattgefunden, und das Parlament hat den wesentlichen Inhalt des Gesetzes gebilligt. Die Stellung der Ausschüsse im Gesetzgebungsverfahren ist also strukturell bedingt schwach. Grundlegende Änderungen können sie nicht mehr vornehmen, denn anders als im Bundestag sind die Vorlagen zum Zeitpunkt, an dem sie den Ausschüssen zugehen, nicht nur bloß „unverbindliche Arbeitsvorlagen“¹¹³. Für die Opposition besteht hier also keine aussichtsreiche Möglichkeit, den Gesetzesinhalt zu beeinflussen. Besonders diese nachrangige Stellung der Ausschüsse gegenüber dem Plenum begründet die Einordnung des House of Commons als Redeparlament.¹¹⁴ Allerdings – und das ist gerade für die Opposition im Westminster-Modell bedeutsam – tagen diese Ausschüsse grundsätzlich öffentlich.¹¹⁵

Ein weiterer Aspekt schwächt die Stellung der Ausschüsse zusätzlich: Da es sich in der Regel um ad hoc, für jedes einzelne Gesetzgebungsverfahren gebildete Gremien handelt, die immer unterschiedlich besetzt werden, können sich Abgeordnete nicht auf bestimmten

¹⁰⁸ Vgl. ebenda, S. 465 f.

¹⁰⁹ Vgl. Stefan Schieren, a.a.O. (Fn. 19), S. 49. Bereits Mitte des 19. Jahrhunderts wurden vereinzelt select committees eingesetzt.

¹¹⁰ Vgl. Meghan Benton / Meg Russell, Assessing the Impact of Parliamentary Oversight Committees: The Select Committees in the British House of Commons, in: Parliamentary Affairs, 66. Jg. (2013), H. 4, S. 772 – 797, S. 772. Es sei darauf hingewiesen, dass neben diesen beiden Arten noch weitere Ausschüsse existieren, die mit speziellen Fragen befasst sind, wie zum Beispiel das Scottish Grand Committee.

¹¹¹ Diese trugen bis 2006 noch die Bezeichnung standing committees.

¹¹² Zur Besetzung der, für die Gesetzesberatungen ad hoc gebildeten public bill committees vgl. Sir Malcom Jack / Mark Hutton / Douglas Millar / Simon Patrick / Christopher Johnson / Alan Sandall, a.a.O. (Fn. 37), S. 860.

¹¹³ Heinrich Oberreuter, Das Parlament als Gesetzgeber und Repräsentationsorgan, in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.), Die EG-Staaten im Vergleich, Opladen 1992, S. 305 – 333, S. 323. Vgl. auch Ludger Helms, a.a.O. (Fn. 62), S. 410; Bernd Becker, a.a.O. (Fn. 13), S. 123.

¹¹⁴ Nach Winfried Steffani, a.a.O. (Fn. 49), S. 96 zeichnen sich Redeparlamente gerade dadurch aus, dass das Plenum das „entscheidende Aktionsforum“ bildet.

¹¹⁵ Vgl. Sir Malcom Jack / Mark Hutton / Douglas Millar / Simon Patrick / Christopher Johnson / Alan Sandall, a.a.O. (Fn. 37), S. 869.

Themengebieten spezialisieren.¹¹⁶ Es handelt sich nicht um Fachausschüsse, wie sie im Bundestag anzutreffen sind, und dementsprechend oberflächlich ist auch ihre Arbeit in der Praxis – gerade bei komplexen Gesetzen. Die oft erwähnte detaillierte „line by line scrutiny“ durch die Ausschüsse findet in der Praxis kaum statt.¹¹⁷ Im Ergebnis ist die Opposition wie im Plenum auf die Darstellung ihrer alternativen Politik beschränkt.¹¹⁸

Hinzu kommt, dass wichtige Gesetzentwürfe, die zum Beispiel verfassungsrechtliche oder ethische Fragen betreffen¹¹⁹, in der Ausschussphase zum Teil im „Committee of the whole House“ beraten werden. Nach einem entsprechenden Beschluss tagt das gesamte Haus unter anderem Namen anstelle eines public bill committee. Den Vorsitz führt dann nicht der Speaker, sondern einer seiner Stellvertreter.¹²⁰

Eine größere Rolle spielen die 1979 eingeführten¹²¹ „select committees“, die von Abgeordneten des House of Commons oder des House of Lords gebildet werden. Hier ist der Ort für die Opposition, um Informationen zu sammeln, und diese in späteren Debatten für sich zu nutzen.¹²² Es handelt sich im Wesentlichen um ständige Untersuchungsausschüsse. Teilweise sind sie auch mit der intensiven Beratung von bedeutenden Gesetzesvorhaben befasst.¹²³ Im Vordergrund steht jedoch die parlamentarische Kontrolle der Exekutive. Zu diesem Zweck existieren im House of Commons Ausschüsse, so genannte „departmental select committees“, deren inhaltlicher Zuschnitt an den Zuständigkeiten der verschiedenen Ministerien ausgerichtet ist.¹²⁴ Die Annahme, dem britischen Parlament seien Fachausschüsse fremd¹²⁵, ist demnach nicht ganz richtig.

Die Besetzung erfolgt für eine ganze Parlamentsperiode und orientiert sich ebenfalls an den Stärkeverhältnissen im Plenum, wobei nur Hinterbänkler nominiert werden können.¹²⁶ Sie konnten durch die Einführung der select committees ihren Informationsrückstand gegenüber der Regierung merklich verkleinern.¹²⁷ Die Ausschüsse verfügen über weitreichende Befugnisse. Dabei handelt es sich nicht, wie bei den Untersuchungsausschüssen des Bundestages, um eigene Rechte, sondern um vom House of Commons delegierte Befugnisse.¹²⁸ Das heißt, das House bestimmt den Umfang, und das Plenum kann die

116 Vgl. *Ludger Helms*, a.a.O. (Fn. 4), S. 78 f.; *Kai-Uwe Schnapp / Phillip Harfst*, Parlamentarische Informations- und Kontrollressourcen in 22 westlichen Demokratien, in: *ZParl*, 36. Jg. (2005), H. 2, S. 348 – 370, S. 354.

117 Vgl. *Daniel Greenberg*, Dangerous Trends in Modern Legislation, in: *Public Law*, 59. Jg. (2015), H. 1, S. 96 – 110, S. 107.

118 Vgl. *Nevil Johnson*, a.a.O. (Fn. 11), S. 35.

119 Für eine Liste der Gesetzentwürfe, die im Committee of the Whole House beraten wurden siehe House of Commons Library, Bills Whose Commons Committee Stage Has Been Taken in Committee of the Whole House, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05435/SN05435.pdf> (Abruf am 22. Juli 2017).

120 Vgl. *Robert Blackburn / Andrew Kennon / Sir Michael Wheeler-Booth*, a.a.O. (Fn. 17), Rn. 6-224.

121 Ausführlich zur Reform von 1979 vgl. *Burkhardt Ziemske*, Das parlamentarische Untersuchungsrecht in England – Vorbild einer deutschen Reform?, Berlin 1991, S. 48 ff.

122 Vgl. *Robert Blackburn / Andrew Kennon / Sir Michael Wheeler-Booth*, a.a.O. (Fn. 17), Rn. 1-029.

123 Siehe die Liste mit anerkannten Aufgaben der select committees in ebenda, Rn. 11-016.

124 Vgl. standing order 152 (2).

125 So *Merten Haring*, a.a.O. (Fn. 48), S. 818.

126 Vgl. *Robert Blackburn / Andrew Kennon / Sir Michael Wheeler-Booth*, a.a.O. (Fn. 17), Rn. 11-008.

127 Vgl. *Thomas Krumm / Thomas Noetzel*, a.a.O. (Fn. 5), S. 172.

128 Vgl. *Sir Malcom Jack / Mark Hutton / Douglas Millar / Simon Patrick / Christopher Johnson / Alan Sandall*, a.a.O. (Fn. 37), S. 799.

Untersuchungsrechte auch jederzeit selbst ausüben.¹²⁹ Die bedeutendste Befugnis der select committees ist es „to send for persons, papers and records“¹³⁰. Der Ausschuss kann von jeder Privatperson, zum Beispiel Experten auf bestimmten Gebieten, Anwesenheit, Aussage oder die Erbringung von Urkundenbeweisen verlangen.¹³¹ Minister und einfache Abgeordnete können nicht formal geladen werden. Sie erhalten vom Speaker eine schriftliche Anfrage, der in der Regel freiwillig Folge geleistet wird. Weigert sich der Minister, muss ein entsprechender Beschluss der jeweiligen Kammer ergehen.¹³² Die Ergebnisse der Untersuchungen werden in einem Bericht zusammengefasst. Die Regierung muss sich formal dazu äußern, bindend sind die Empfehlungen der Ausschüsse aber nicht.¹³³

Der Einfluss über die select committees ist dennoch nicht zu vernachlässigen. Sie sind zwar mehrheitlich mit Hinterbänklern der Regierungsfraktion besetzt, wegen ihrer fachbezogenen und fortdauernden Tätigkeit entwickelt sich aber durchaus eine fraktionsübergreifende Zusammenarbeit.¹³⁴ Wie empirische Untersuchungen zu sieben departmental select committees gezeigt haben, werden bis zu 40 Prozent der Empfehlungen dieser Ausschüsse von der Regierung zumindest teilweise angenommen, davon 14 Prozent, die eine substantielle Änderung der Regierungspolitik betreffen. Hochgerechnet auf die insgesamt 20 Ausschüsse ergibt das 200 solcher Änderungen pro Jahr.¹³⁵

Ein weiterer interessanter Aspekt sei noch erwähnt. In Großbritannien können auch Richter – wenn auch nur auf freiwilliger Basis – durch das Parlament angehört werden. Seit 2003 ist ein erheblicher Anstieg von Fällen zu beobachten, in denen Richter mündlich oder schriftlich Zeugnis vor einem Parlamentsausschuss ablegten.¹³⁶ Solche direkten Dialoge zwischen Parlament und Judikative ermöglichen einen für beide Seiten gewinnbringenden Austausch. Für das Parlament eröffnet sich die Chance, von einer unabhängigen Stelle einen aussagkräftigen Bericht über den Vollzug des von ihm erlassenen Rechts zu erhalten. Die Abgeordneten in den Ausschüssen erfahren aus erster Hand, welche Vollzugsdefizite und Praxisprobleme bestehen – ein Umstand, den sich vor allem die Opposition für ihre Regierungskritik zu Nutze machen kann. Für die Richter besteht die Möglichkeit, auf die Gesetzgebung Einfluss zu nehmen und so zum Beispiel auf die Änderung von für sie schwierig zu handhabenden Regelungen hinzuwirken.¹³⁷

Ein Sonderfall ist die Beteiligung des Parlaments an Angelegenheiten, die die Europäische Union betreffen. Zwar hat die Regierung über das königliche Prärogativrecht das Recht, außenpolitisch ohne Mitwirkung des Parlaments zu handeln. Auf Grund der Parla-

129 Vgl. Burkhardt Ziemske, a.a.O. (Fn. 121), S. 64.

130 Robert Blackburn / Andrew Kennon / Sir Michael Wheeler-Booth, a.a.O. (Fn. 17), Rn. 11-011.

131 Vgl. Burkhardt Ziemske, a.a.O. (Fn. 121), S. 64.

132 Vgl. Sir Malcom Jack / Mark Hutton / Douglas Millar / Simon Patrick / Christopher Johnson / Alan Sandall, a.a.O. (Fn. 37), S. 820 f.

133 Vgl. Meghan Benton / Meg Russell, a.a.O. (Fn. 110), S. 773.

134 Vgl. Robert Blackburn / Andrew Kennon / Sir Michael Wheeler-Booth, a.a.O. (Fn. 17), Rn. 1-025.

135 Vgl. Meghan Benton / Meg Russell, a.a.O. (Fn. 110), S. 779 ff.

136 Vgl. Robert Hazell / Patrick O'Brien, Meaningful Dialogue: Judicial Engagement with Parliamentary Committees at Westminster, in: Public Law, 60. Jg. (2016), H. 1, S. 54 – 73, S. 60 f. Gründe für diesen Anstieg sind die Schaffung neuer Ausschüsse, die sich unmittelbar mit der Justiz und dem Rechtssystem befassen (so etwa das „Justice Committee“), und die Etablierung des Verfahrens zur „pre-legislative scrutiny“ von „draft bills“, bei dem auch Richter Stellung nehmen können. Zudem können die public bill committees seit 2006 ebenfalls externe Beweise einholen.

137 Vgl. zu weiteren Vorteilen eines solchen Dialogs ebenda, S. 70 f.

mentssouveränität können völkerrechtliche Regelungen hingegen nur unmittelbare Geltung erlangen, wenn das Parlament zugestimmt hat und so eine Inkorporierung in britisches Recht erfolgt.¹³⁸ Durch eine Sonderregelung im European Communities Act 1972 geschieht dies für von der EU erlassenes Recht automatisch.¹³⁹ Um diesen Machtverlust des Parlaments auszugleichen, wurden ein „European Scrutiny Committee“ und drei „European Committees“ etabliert, die der Regierung Empfehlungen aussprechen. Ein Minister soll einer Maßnahme im Ministerrat der EU solange nicht zustimmen, bis diese Ausschüsse hierüber abschließend beraten haben.¹⁴⁰ Dabei handelt es sich aber nur um einen freiwilligen Verzicht der Regierung auf Ausübung ihres Prärogativrechts. Rechtlich bindend sind die Empfehlungen des Parlaments daher nicht.¹⁴¹ Dennoch besteht hier die Möglichkeit für die Opposition, zu EU-Themen Stellung zu nehmen. Dies wird allerdings nach dem Brexit-Entscheid und den damit verbundenen Austrittsverhandlungen von abnehmender Bedeutung sein.

5.5. Bestimmung der Tagesordnung

Auch Angelegenheiten, die keine formale Legitimation benötigen, können zum Gegenstand der parlamentarischen Debatte gemacht werden. Grundsätzlich kann jedes beliebige Thema auf die Tagesordnung gesetzt werden.¹⁴² Die Opposition kann Fragen ins Parlament einbringen, von denen sie glaubt, sie könne sich damit gegenüber der Regierung profilieren, weil es dort Misstände gibt oder einfach weil sie ein bestimmtes Thema für besonders Öffentlichkeitswirksam hält.¹⁴³ Im Unterhaus bestimmt indessen grundsätzlich die Regierung, ohne Mitspracherecht der Opposition, die Tagesordnung.¹⁴⁴ Jedoch gibt es, neben der bereits erwähnten Möglichkeit der Private Members' Bills, einige Ausnahmen:

Für die Opposition am bedeutendsten sind die „opposition days“.¹⁴⁵ An 17 Sitzungstagen einer Sitzungsperiode kann der offizielle Oppositionsführer und an drei Sitzungstagen der Vorsitzende der zweitgrößten Oppositionsfaktion die Tagesordnung bestimmen.¹⁴⁶ Um auch anderen Oppositionsparteien die Möglichkeit zum Agenda-setting zu geben, stellt der Vorsitzende der zweitgrößten Oppositionspartei einen Teil seiner Zeit zur Verfügung. Dies geschieht aber nur informell, so dass darauf kein Anspruch besteht.¹⁴⁷

35 Sitzungstage sind für bestimmte Anliegen von Abgeordneten, die weder der Regierung noch dem Schattenkabinett angehören, reserviert. Sie werden durch das „Backbench

¹³⁸ Vgl. Stefan Schieren, Nationale Parlamente als Legitimationsgrund europäischer Politik? Zum Beispiel das Westminster-Parlament, in: ZParl, 32. Jg. (2001), H. 2, S. 339 – 351, S. 344 ff.

¹³⁹ Vgl. Bartholomäus Regenhardt, a.a.O. (Fn. 41), S. 17.

¹⁴⁰ Vgl. Ronald Holzhacker, a.a.O. (Fn. 59), S. 435.

¹⁴¹ Vgl. Stefan Schieren, a.a.O. (Fn. 138), S. 346 ff.

¹⁴² Vgl. Robert Blackburn / Andrew Kennon / Sir Michael Wheeler-Booth, a.a.O. (Fn. 17), Rn. 1-017.

¹⁴³ Vgl. ebenda, Rn. 1-016.

¹⁴⁴ Vgl. standing order 14 (1); Ludger Helms, a.a.O. (Fn. 62), S. 407.

¹⁴⁵ Vgl. Robert Blackburn / Andrew Kennon / Sir Michael Wheeler-Booth, a.a.O. (Fn. 17), Rn. 1-019 f.

¹⁴⁶ Vgl. standing order 14 (2).

¹⁴⁷ Vgl. Sir Malcom Jack / Mark Hutton / Douglas Millar / Simon Patrick / Christopher Johnson / Alan Sandall, a.a.O. (Fn. 37), S. 335.

Business Committee“ eingebbracht.¹⁴⁸ Es ist die einzige formelle Möglichkeit für Abgeordnete, die nicht einer der drei größten Parteien angehören, ihre Anregungen im Unterhaus zu Gehör zu bringen. Ihr Gegenstand ist jedoch sehr beschränkt. So sind zum Beispiel Anträge, die Gesetzesinitiativen betreffen, ausgeschlossen.¹⁴⁹

5.6. Question Time

Die „Question Time“ ist die Stunde der Opposition und sucht außerhalb der Westminster-Demokratien ihresgleichen.¹⁵⁰ Hier kann sich die Opposition in besonderem Maße gegenüber der Regierung profilieren und sie direkt angreifen. Die Fragestunden werden live im Fernsehen übertragen.¹⁵¹ Das Fragerecht ist – anders als die Kleinen und Großen Anfragen im Bundestag – nicht als Recht der Fraktionen, sondern des einzelnen Abgeordneten ausgestaltet.¹⁵² Fragen können an allen Wochentagen außer freitags für eine Stunde gestellt werden. Darüber hinaus kann der Speaker unter gewissen Voraussetzungen dringende Fragen zulassen. Die Abgeordneten müssen ihre Fragen in der Regel vorher schriftlich beim „Table Office“ anmelden und dabei angeben, ob sie diese mündlich oder schriftlich beantwortet haben wollen.¹⁵³ Da es weit mehr Fragen gibt, als Zeit zur Verfügung steht, wird die Reihenfolge ausgelost.¹⁵⁴ Die Fragen sind an die jeweils zuständigen Fachminister zu stellen und müssen einen Bezug zu dessen Verantwortungsbereich haben, wobei letztendlich die Regierung entscheidet, welcher Minister die Frage beantwortet.¹⁵⁵ Der Oppositionsführer meldet keine Fragen an die Minister an, kann aber unter erleichterten Voraussetzungen unangemeldete Fragen stellen.¹⁵⁶ In der Fragestunde gibt der Minister dem Abgeordneten dann eine vorbereitete Antwort, worauf dieser dem Minister noch Zusatzfragen stellen kann. Diese ermöglichen erst einen Überraschungseffekt und die politische Auseinandersetzung. Häufig hat ein Abgeordneter die Zusatzfrage bereits vorbereitet, und die ursprüngliche Frage dient nur als Vorwand.¹⁵⁷

Der wichtigste Schlagabtausch zwischen Regierung und Opposition erfolgt vor allem bei der Befragung des Premierministers, der „Prime Minister’s Question Time“ (PMQ), die 1961 eingeführt wurde und zur Zeit immer mittwochs für eine halbe Stunde stattfindet.¹⁵⁸

¹⁴⁸ Vgl. standing order 14 (4) – (7); Zur Entstehungsgeschichte und der Rolle des Backbench Business Committees im Parlament siehe *David Howarth*, a.a.O. (Fn. 34).

¹⁴⁹ Der Begriff des backbench business ist in standing order 14 (6) negativ definiert.

¹⁵⁰ Vgl. *Ludger Helms*, a.a.O. (Fn. 28), S. 11; vgl. ausführlich zur Fragestunde und ihrer Entwicklung in den neunziger Jahren *Manfred Schwarzeimeier*, „To ask the Prime Minister ...“ Parlamentarische Fragen im britischen Unterhaus, in: ZParl, 28. Jg. (1997), H. 1, S. 46 – 60.

¹⁵¹ Vgl. *André Kaiser*, a.a.O. (Fn. 3), S. 28.

¹⁵² Vgl. *Ludger Helms*, a.a.O. (Fn. 4), S. 76.

¹⁵³ Vgl. standing order 21, 22, 12 (3); *Sir Malcom Jack / Mark Hutton / Douglas Millar / Simon Patrick / Christopher Johnson / Alan Sandall*, a.a.O. (Fn. 37), S. 352 ff.

¹⁵⁴ Vgl. *Robert Blackburn / Andrew Kennon / Sir Michael Wheeler-Booth*, a.a.O. (Fn. 17), Rn. 6-191.

¹⁵⁵ Vgl. *Sir Malcom Jack / Mark Hutton / Douglas Millar / Simon Patrick / Christopher Johnson / Alan Sandall*, a.a.O. (Fn. 37), S. 357 f.

¹⁵⁶ Vgl. ebenda, S. 370.

¹⁵⁷ Vgl. *Robert Blackburn / Andrew Kennon / Sir Michael Wheeler-Booth*, a.a.O. (Fn. 17), Rn. 6-199.

¹⁵⁸ Vgl. *Stefan Schieren*, a.a.O. (Fn. 19), S. 57 f.

Hier hat der offizielle Oppositionsführer das Recht, inzwischen bis zu sechs Fragen ohne vorherige Ankündigung zu stellen.¹⁵⁹ Empirische Untersuchungen ergaben, dass sich der Schwerpunkt der PMQs immer weiter auf den Schlagabtausch zwischen Oppositionsführer und Premierminister verlagert und die Hinterbänkler immer weniger zu Wort kommen.¹⁶⁰

6. Resümee: Oppositionsrechte bei fragmentiertem Parteiensystem im Westminster-Modell

Das Westminster-Modell parlamentarischer Demokratie weist der Opposition klar konturierte, aber doch beschränkte Funktionen zu: Kontrolle der Regierung und Präsentation einer Wahlalternative, kaum hingegen Mitgestaltung im parlamentarischen Prozess. Die Oppositionsrechte im parlamentarischen System Großbritanniens sind auf diese Funktionen bezogen und begrenzt. Die schwache Stellung der Ausschüsse im Gesetzgebungsverfahren und die umfangreichen Möglichkeiten der Regierung, Debatten zu kontrollieren, erschweren eine wirkungsvolle Oppositionsarbeit. Nicht selten sind vor allem die rhetorischen Qualitäten des Oppositionsführers für den Erfolg der Opposition entscheidend.¹⁶¹ Ein Indiz dafür, dass es der Opposition regelmäßig nicht gelingt, sich wirkungsvoll als Alternativregierung zu präsentieren, sind die seltenen Regierungswechsel in Großbritannien.¹⁶²

Soweit aber in diesem Rahmen Oppositionsrechte bestehen, wird ihre Effektivität durch Fragmentierungen des Parteiensystems oder die Bildung einer Koalitionsregierung nicht geschmälert: Unter Umständen ist zwar die Bestimmung der offiziellen Opposition erschwert, wenn klare Kriterien für die Auswahl unter mehreren größeren Oppositionsparteien fehlen, und auch der Konkurrenzkampf um die Stellung als offizielle Opposition könnte sich künftig erhöhen und ein Zusammenwirken zwischen den einzelnen Oppositionsparteien weiter erschweren. Sobald die offizielle Opposition und der Oppositionsführer aber bestimmt sind, hängen ihre parlamentarischen Wirkungsmöglichkeiten nicht von Quoren ab. Sie können daher auch durch eine Fragmentierung des Oppositionshandelns nicht geschmälert werden. Das Westminster-Modell, traditionell nicht übermäßig oppositionsfreudlich, erweist sich in der Situation der Parteienfragmentierung gerade unter dem Aspekt von Oppositionsrechten als erstaunlich lebenskräftig und robust.

159 Vgl. Robert Blackburn / Andrew Kennon / Sir Michael Wheeler-Booth, a.a.O. (Fn. 17), Rn. 6-201. Der Vorsitzende der zweitgrößten Oppositionspartei hat die Möglichkeit zwei Fragen zu stellen.

160 Vgl. Stephen R. Bates / Peter Kerr / Christopher Byrne / Liam Stanley, Questions to the Prime Minister: A Comparative Study of PMQs from Thatcher to Cameron, in: Parliamentary Affairs, 67. Jg (2014), H. 2, S. 253 – 280, S. 265 ff.

161 Vgl. für eine detaillierte Darstellung der notwendigen Eigenschaften eines Oppositionsführers Tim Bale, a.a.O. (Fn. 21), S. 61 ff.

162 So befand sich zum Beispiel die Labour Party 18 Jahre und danach die Konservative Partei 13 Jahre durchgängig in der Opposition. Vgl. zu diesem Phänomen Roland Sturm, a.a.O. (Fn. 29), S. 740.